

1. 我が国を取り巻く災害の状況と課題

- 日本は、地理的、地形的、気象的諸条件から、地震や津波に加え、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすい国土となっており、各国における人口当たりの自然災害被害額を比較すると、日本は他の国に比べ高い水準にある。

<水害リスク>

- 風水害・土砂災害リスクに関しては、日本は、台風や前線活動等の気象条件、急峻な地形や急勾配の河川等の地勢条件、都市の多くが沖積平野に位置し、洪水、内水氾濫、土砂崩れ、高潮、暴風雨等が発生しやすい国土となっている。

地球温暖化の進行により、短時間強雨や大雨の頻度増加、強い台風の増加、従来の想定を超える豪雨の高頻度化などの影響があるものと考えられており、これらにより住宅への深刻な被害も懸念される。

ただし、水害リスクは必ずしも全国どこでも同様ではなく、台風常襲地域のような地域的特性に加え、河川からの距離や標高差などの地理的条件によってリスク度合いは大きく異なるほか、同じ場所でも建物の階数によってリスクは異なるため、各世帯の置かれた状況を正しく認識する必要がある。

<地震リスク>

- 我が国は地震、火山活動が活発な環太平洋変動帯に位置し、国土面積に比較して、地震の発生回数の割合や活火山の分布数の割合は極めて高い。

地震リスクに関しては、近い将来の発生の切迫性が指摘されている大規模な地震として、南海トラフ地震、相模トラフ沿いの海溝型地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震、中部圏・近畿圏直下地震がある。

これらの大規模な地震以外にも、日本にはわかっているだけで約2,000の活断層が存在し、基本的には地震被害は全国どこでも発生する可能性があるものとして事前に備える必要がある。

- このように、自然災害がこれまで発生していないところで発生したり、激甚化している現状においては、国民一人ひとりが、高まる災害の危険性(リスク)に向き合い、「備え」を確かなものにする必要がある。

2. 被災者の住宅再建・生活再建における保険・共済の役割

- 保険・共済への加入は「自助」として位置付けることができる。保険・共済(自助)、自然災害リスクに晒されている国民・住民同士の支え合い(共助)、行政による防災・減災対策や被災地・被災者支援(公助)の3つが適切な連携を図り、限られた資源・資金を効率的に活用して最大限の効果をあげるようにすることが重要である。
- 国の地震保険制度に関しては、地震保険の役割として、地震被害を補償する保険金を保険料で賄うという形で地震リスクに備える「保険」としての側面と、市場原理に基づく「保険」の論理だけでは負担しきれない地震に対する備えを、国の関与の下、社会的な仕組みとして提供する「連帯」としての側面の双方のバランスをとることが重要、また他の施策や民間独自の上乗せ商品との役割分担を図ることが必要、「自助」「共助」「公助」の適切な連携を図り限られた資源・資金を効率的に活用して最大限の効果をあげるということが重要、といった整理がなされている。
- 保険・共済には、経済損失の補てんによる早期の生活再建、契約者間の危険分担といった役割があるほか、リスクコントロールの促進や「公助」の負担軽減に有効であるとの指摘もあり、防災・減災の観点からの役割は大きい。
- 本来は個人の資産形成に公的資金を投入しないというのが被災者支援の原則であり、住宅再建は「自助」により行うことが基本となる。
ただし、それでは被災地の復旧・復興が迅速・円滑になされないことから、間接的にこれを支援する制度が用意されているが、住宅を新たに建築するには十分なものではない。
義援金も被災住宅の再建等に活用が可能だが、大規模災害時には住宅再建には十分な額とならないことが多い。
- 「公助」「共助」には限界があることから、住宅再建のためにはまず各世帯が保険・共済により事前に備えることが重要であり、「自助」「共助」「公助」の適切な役割分担により被災者の住宅再建・生活再建が迅速・円滑に行われることが必要である。
- なお、各項では保険と共済を一律に扱っているが、保険と共済は根拠法が異なり、また、各商品の設計は事業者ごとに異なるため、それぞれの指摘が必ずしも保険・共済全てに該当するわけではないことに留意が必要である。

3. 保険・共済に関する加入状況と意識

- 自然災害による住宅や家財の損害は、これらの損害を対象とした保険・共済により補償されるため、各世帯においてこうした保険・共済に事前に加入しておくことが望ましい。
- 持家世帯の保険・共済の加入率(建物のみ)は、内閣府の推計によれば、2015年度で火災補償のあるものは約82%だが、水災補償まで付帯しているものは約66%、地震補償まで付帯しているものは約49%と推計される。大半の住宅で加入している火災補償に比べ、水害や地震のリスクに対する保険・共済の加入は低い状況にある。

<地震保険>

- 地震保険に関しては、阪神・淡路大震災や東日本大震災といった大規模震災を契機として加入が進む傾向にあり、特に阪神・淡路大震災の後には被災地周辺以外でも加入率の上昇が見られる。これは、それまで地震リスクを強く感じていなかった地域を含め全国的に地震リスクが意識されたものと考えられる。

<水災補償>

- 水害に対する保険・共済(水災補償)に関する世論調査によれば、加入していない理由として「自宅周辺で水害は起こらない」や「自宅周辺で起こっても自宅建物は被害を受けない」と回答している者が多い一方、「保険料が高い」「保険・共済の存在を知らなかった」等の意見もある。この調査結果からは、住民に災害リスクを正しく認識していただくためのリスク情報の提供や、保険・共済の補償内容、保険料・共済掛金等の仕組みの周知など、丁寧に普及啓発を行うことが望ましい。

<マンション共用部分>

- 共同住宅(マンション)の共用部分については、アンケート結果によれば、地震保険加入者では約8割、地震保険非加入者では約6割が、共同住宅の共用部分について保険加入が「必要だと思う」と感じており、「必要ないと思う」の比率を大きく上回ったが、一方で、そもそも「加入しているのかわからない」者が半数以上を占めているという実態が明らかになっている。

共用部分に関する地震保険付帯率は平成27年度で38.1%となっており、各世帯の地震保険付帯率(専有部分)の71.9%に比べると付帯率は低い状況にある。

4. 諸外国における自然災害保険の仕組みと動向

■ 諸外国においても風水害や地震等に対する各種の保険制度が形成されている。自然災害リスクは地理的条件により様々であり、また各国の経済・社会的条件が異なるため、一概に我が国に導入できるものではないが、保険・共済の在り方を検討する上では参考となる。

○ 保険制度と連携して地域の自助努力によるリスクコントロールを促進する仕組みの例(アメリカ)

○ 官民の協力により減災対策と保険加入の促進を図る仕組みの例(イギリス)

○ 民間保険への自由加入だが加入率が大幅に上昇した例(オーストラリア)

○ 保険加入強制化の仕組みの例(フランス)

○ 火災保険に強制付帯する地震保険の仕組みの例(ニュージーランド)

○ 政府による手厚い公的支援が保険加入率の低下を招いた例(ドイツ)

○ 公的支援制度から保険加入への移行の例(韓国)

「保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会」報告のポイント(5/10)

5. 保険・共済の加入促進に関するこれまでの取組と今後の方向性等

(1) 加入促進のための普及啓発の取組方法

- 保険・共済の加入促進を図る上では、国、地方公共団体、民間団体・事業者がそれぞれの特性を生かし、加入促進に向けた仕組みの検討、相互の情報共有・連携強化等の取組を進めていくことが望ましい。
- 住宅に関する保険・共済を販売するチャネルは、専業代理店のほか不動産業、建築・建設業、金融業等の副業代理店が主と考えられる。保険・共済加入は住宅販売や住宅ローン契約等のタイミングでなされることが多いため、これらのチャネルも十分活用して幅広く情報提供を行うことが考えられる。

代理店が保険を販売する際に、保険制度そのものだけでなく、リスク情報を提供することが有効であり、加えて、公的支援だけでは十分ではないことを周知する観点から、必要に応じて公的支援の内容など保険制度の周辺情報についても紹介することも加入促進の上で有効と考えられる。
- 具体の加入促進に際しては、セグメント(世代等)毎に説明の重点を変えるなど、よりきめ細かい普及啓発、広報等の取組を必要に応じ実施することが効果的と考えられる。
- マンション共用部分についても、地震保険では専有部分に比べ加入が進んでいないことから、加入を一層進める必要がある。
- 一般消費者への自然災害に関する住宅の保険・共済の加入促進やそのためのリスク情報の提供等に際しては、これまでも関係省庁や業界団体による既存のガイドライン等に規定されている事項に基づいて実施されているが、これらに加えて、
 - 内閣府が、関係省庁及び業界団体の協力を得て、関係機関等の役割及び自然災害に関する住宅の保険・共済の加入促進に際して配慮すべき事項について取りまとめ、周知。
 - 内閣府において、保険・共済の加入促進のため自然災害リスクや保険・共済の必要性等を整理した普及促進パンフレットを作成し、一般消費者・住民に情報提供。

また、地方公共団体は、例えば町内会等の地縁による団体を通じ、必要に応じ上記の普及促進パンフレットを活用する等して、ハザードマップ等のリスク情報を住民に示しつつ加入を呼びかけていくことが望ましい。
- 「激甚化する大規模自然災害に係るリスクファイナンス検討会」では、有志の事業者や金融機関、地方公共団体等多様な主体により活動の指針を作成するとともに、防災を広く普及する会議・イベント等を活用し、社会全体の災害リスク認識を高める取組を実施していくことが提案されており、こうした動きとも連携して、一般消費者・住民に対する災害リスクの啓発とそれによる保険・共済への加入促進を図っていくことが望ましい。

5. 保険・共済の加入促進に関するこれまでの取組と今後の方向性等

(2) リスク情報の提供手法

■ これまでにも保険・共済の販売に際しては、各社・各団体の取組として、地震や水害などの自然災害リスクに関する情報提供がなされてきた。こうした取組をさらに充実させていくためには、国・地方公共団体等がよりきめ細かいリスク情報の提供を行っていくことや、そうした情報をリスク啓発や販売の場で活用していくことが望ましい。

■ このため、現在国や地方公共団体等が公開している地震、洪水、火山噴火など自然災害のリスクに関するハザードマップや被害想定等について、地域の危険性に応じきめ細かく情報提供すること等により、個人単位で適切にリスクを認識できるような環境を整えることが重要である。

■ 国土交通省の「ハザードマップポータルサイト」では、自然災害リスクを考える上で必要となる各種の情報提供を行っており、こうした情報を活用し、全国一律ではなく、危険意識の高いエリア、最近災害に遭った地域等を選択してリスクの周知を働きかけていくことも考えられる。

ただし、「全国どこでも危険」といった説明は、かえって一般消費者・住民のリスク感度を損なうおそれもあるため、国内のいづれにおいても一定の自然災害リスクに晒されている点のみを強調し過ぎないように留意する必要がある。

■ 保険の加入促進に際しては、住宅販売を行う不動産業者等の副業代理店の販売チャンネルが活用されており、その際に、既存の不動産情報システム等を活用して災害リスク情報を提供することが考えられる。

アメリカでは、MLSと呼ばれる不動産業者向けの不動産情報システムに地域の不動産情報が集約されており、FEMAが作成した洪水マップの情報も掲載されている。

日本では、国土交通省において、不動産に係る情報について宅地建物取引業者が消費者に対し一覧性をもって提供できるよう、宅地建物取引業者が効率的に情報収集できるシステム(不動産総合データベース)を構築することを検討している。各情報保有機関から集約した物件情報や周辺地域情報を一覧性をもって表示することとしており、災害リスクに関する情報として、国や地方公共団体が作成したハザードマップ、浸水想定区域等を情報項目として扱うことを検討している。

5. 保険・共済の加入促進に関するこれまでの取組と今後の方向性等

(3) 加入促進の際の留意点

- 加入率向上に取り組むにあたっては、保険・共済の販売現場が過度の販売競争に陥らないよう、数値目標を設定して販売現場を督励するといった形式的な手法によらず、現場の創意(見せ方の工夫等)での具体的な工夫の積み重ねにより、適正な環境下で普及が進む仕組みを検討することが重要である。
- 防災・減災を進めるという観点からは、よりリスクの高い層の保険・共済加入を促進する必要がある。一方で、リスクの低い層を含め薄く広く加入を促進して裾野を広げ、リスク分散を図ることが重要である。このような面から、それぞれの層がリスクを過小評価せず魅力ある商品と認識できるよう、ポイントをついた「見せ方」の工夫を行うこともひとつの課題である。
- 保険・共済の販売を行う上では、当該商品の補償対象について分かりやすく示すことも大切である。検討会では次の事例が挙げられた。
 - ・地震や水害に伴う地盤沈下・隆起・液状化によって建物が損害を受けた場合に支払対象となるケースがあること
 - ・保険金支払までに要する期間については、平成28年熊本地震の地震保険の支払いは、発災後1か月までに支払件数割合は70%を超え、半年後にはほぼ終了していることから、地震保険が被災者の速やかな生活再建に役立っていること
- 一般に大きな災害の発生後は保険・共済への加入意欲が高まるものと考えられ、災害直後は被災者への保険金・共済金の支払業務が優先されるものの、被災者感情に留意しつつも、災害後の一定の段階でリスク啓発とそれによる保険・共済の加入促進を積極的に進めることもひとつの方法であるとの考え方もあり得る。

6. 保険・共済の仕組み等に関する中長期的課題(論点整理)

委員等の意見も基に賛否両論あるなかで論点を抽出するために列記したものもあり、必ずしも検討会の総意ではない。

(1) 減災対策や公的支援と連携した保険・共済

■「公助」「共助」と「自助」の取組を効果的に組み合わせることにより、住宅の被害軽減と再建資金の確保を実現し、円滑な住宅再建を図ることが可能となる。

■災害による住宅等の被災リスクを考慮すれば、一般には保険・共済により事前に備えることが経済的にも合理的である。他方、防災・減災の観点からは、耐震性促進などのリスクコントロール(自助努力によるリスク低減)が重要であるため、こうした自助努力がより積極的に行われるよう、例えば、地震保険の耐震割引制度などリスク軽減効果を反映した保険料割引制度を周知していくことも有効と考えられる。さらに、加入促進のための仕組みとして、保険加入と被災後の公的支援制度を連携させてインセンティブを付与しているドイツのバイエルン州の事例がある。

■水災補償に関しては、よりきめ細やかに自然災害リスクを的確に反映することが考えられる。地域全体のリスクを低減していくには、適切な土地利用へ誘導することも有用と考えられる(ただし、新たな公的な仕組み等抜本的な枠組みの見直しを要することとなる。)。このため、ハザードマップの前提となる災害の想定が地方公共団体により異なること等に留意しつつも、こうした視点から保険等に係る新たな公的な仕組みについて検討することも一考である。その際、地方公共団体による防災・減災の効果を評価し、その取組を促進できるよう、将来的には、アメリカ等の海外の事例も参考にしつつ、地方公共団体の防災・減災対策と保険・共済が連携する仕組みについても検討することが考えられる。

ただし、リスクに応じて保険料率を細分化した場合、高リスク地域において保険加入が不可能になるほどに料率が高くなることがある。新潟県で導入されているように保険料への補助といった財政的な補完措置等の公的環境を整えている例がある。

■そもそも被災リスクを軽減する方法として、堤防建設などのインフラ投資があるが、全国すべての地域でインフラ投資により安全度を上げることは困難であることから、リスクコントロール・自己防衛として、危険な場所に住まない、耐震性能を上げるといった自助努力も求められ、それでもカバーしきれない部分を保険・共済でカバーしていくといったような、インフラ整備、自己防衛、保険・共済制度が相互に補完し合う形で災害に対するリスクに備える取組も必要である。

その際、重要な視点として、住民は自らの置かれているリスクを適切に評価していない場合が多いものと考えられるため、インフラ整備、自己防衛、保険・共済を通じてどの程度のリスク軽減が図られているかの情報提供を行うことも1つの手法として考えられる。

6. 保険・共済の仕組み等に関する中長期的課題(論点整理)

(2) 財政負担との関係

- 保険・共済の制度を検討する上では、我が国が置かれている地理的、地形的、気象的諸条件等から、想定される南海トラフ地震や首都直下地震、大都市圏が広範囲で浸水する可能性のある大規模水害など、インフラの復旧や被災者支援など復旧・復興のために膨大な財政支出が発生することが想定される大規模な災害を念頭に置く必要がある。
- 住宅が全壊した世帯等大規模な住家被害を受けた世帯に支給される被災者生活再建支援金は、仮に、南海トラフ巨大地震が発生した場合、総計約8兆4千億円の支給額と試算され、巨額の財政負担が予想される。
- 地震保険に関しては、地震保険法により政府の再保険制度が確立している。それにより、関東大震災クラスの地震と同等規模の巨大地震が発生した場合においても保険金の全額払いが可能となるよう設計されている。
- 国や地方公共団体は、災害からの復旧・復興に向け、応急仮設住宅や災害公営住宅の建設等の住宅関連事業に加え、道路、河川、鉄道、港湾等のインフラや、学校、病院等の公共施設の再編整備等を行う使命がある。平成16年新潟県中越地震では、道路などの公共事業だけで、被災者生活再建支援金の支給額の15倍に達している。
- 南海トラフ巨大地震の経済損失額は約220兆円と想定されており、これは新潟県中越地震(約3兆円)の70倍超であることから、国・地方公共団体が担うインフラ等の復旧・復興事業には極めて大きな支出が発生することは想像に難くない。一方で、住宅は個人資産であり、そもそも「公助」による被災者への支援には一定の限度があることを念頭に置く必要がある。また、ドイツや韓国で見られるように、公的支援制度が保険加入率の低下につながる例もある。
これらのことから、前述した保険・共済の加入促進を一層進めるとともに、普及状況を踏まえて、被災者生活再建支援制度など公的支援制度との適切な連携・役割分担も必要となる。

6. 保険・共済の仕組み等に関する中長期的課題(論点整理)

(3) 保険料率・共済掛金率と加入方法

■ 保険・共済の加入の促進に当たっては、保険・共済に加入していない世帯の中には、被災により住宅再建が困難になるリスクが物理的・経済的に相当程度低い世帯もあることから、必ずしも全ての世帯が加入する必要はないとも考えられる。

全国の加入率を高めるのみならず、地域別・建物構造別の差にも着目して対応することも考えられることから、地域別・建物構造別の加入率の情報など検討の前提となる基礎データを幅広く整備することも有用であると考えられる。

■ 加入を大幅に促進するための方策として、一律の保険料率により財産保険等に強制付帯する方式(強制付帯方式)や、そもそもその保険加入を義務付ける方式(強制加入方式)を採ることも考えられるとの意見がある。

■ 内閣府においてメリット・デメリットを次のように整理。

- ・ 任意加入方式の場合、強制加入方式に比べ加入率は低く、また全体の保険料率・共済掛金率が高めになる可能性があるものの、一方で、リスクを認識している者においては、保険料負担の納得感を得やすく、また、逆選択を防ぐ等の観点からリスクに応じた保険料率・共済掛金率を設定することとなる場合が多いため、リスクと保険料率・共済掛金率が連動し、このことが住宅を所有する上でのリスク軽減のインセンティブとなりうる。さらに、運営主体や販売者の労力は相対的に小さい。
- ・ 強制付帯方式又は強制加入方式の場合、リスクの認識にかかわらず加入することとなるため、加入率は高い水準となることが期待でき、また逆選択が発生しにくい。一方で、リスクの低い者も加入することとなるため、リスクを低く認識している者は、不必要な負担を強いられていると感じることとなり、強い不満が残る可能性がある。また、リスクと保険料率・共済掛金率が連動しないため、耐震改修や危険度の低い場所への立地等によるリスク軽減のインセンティブが働きにくくなることが考えられる。特に強制加入方式の場合には、運営主体や販売者の労力は相当に大きくなるものと考えられる。さらに、強制加入とした場合、加入者の納得が得られるよう料率の低減等の負担軽減策を求められ、自然災害によるリスクをカバーできないおそれがある。
- ・ 以上から強制付帯方式及び強制加入方式は任意加入方式に比べ加入率の向上等の一定のメリットが見込まれるものの、加入者の負担感・納得感やリスク軽減へのインセンティブ等の観点からは弊害も大きい。したがって、メリット・デメリットを比較した上で、幅広い議論を要するものと考えられる。
- ・ 地震保険に関しては、昭和55年の地震保険法改正時に附帯決議がなされており、また過去の議論の中で、私有財産に対する補償について選択の余地を与えないことの問題認識等から、強制付帯化は望ましくないと整理されている。
- ・ 水災補償に関しても、住宅ごとに必要性の幅が大きいことから、強制付帯化にはなじみにくいものと考えられる。